Igor NEDERA

Societatea civilă şi guvernarea responsabilă

Institutul de Politici Publice
Chişinău 2002

Societatea civilă şi guvernarea responsabilă

Organizarea, structura şi actorii societăţii civile din Republica Moldova. Influenţa lor asupra procesului politic şi a guvernării responsabile]

„In democratic countries the science of association is the mather of science; the progress of all the rest depends upon the progress it has made".

Alexis de Tocqueville, Democracy in America

Structura raportului:

A. Dimensiuni ale societăţii civile din Republica Moldova
— Date de bază
— Cadrul legal
— Finanţarea
— Dezvoltarea instituţională
— Cooperarea cu alţi parteneri
— Societatea civilă în percepţia publicului
— Eficienţa sectorului public/Impactul activităţilor
B. Societatea civilă şi guvernarea responsabilă
— Politici publice şi procesul de luare a deciziilor
— Transparenţă şi informare
— Îmbunătăţirea prestaţiei statului
— Echitatea socială, drepturile şi respectarea legii
C. Perspectivele ONG ca factori de influenţă

A. Dimensiuni ale societăţii civile

Sectorul neguvernamental din Moldova se dezvoltă într-un mediu plin de dificultăţi al unei ţări în tranziţie, cu slabe tradiţii de încredere, autodeterminare şi responsabilitate la nivelul comunităţii.

Criza societăţii noastre ne face să medităm asupra locului pe care ar trebui să-l ocupe şi asupra rolului pe care ar trebui să-l joace structurile societăţii civile în domeniul serviciilor sociale, culturii politice şi mai ales în sistemul de valori al societăţii noastre.

Societatea Civilă trebuie diferenţiată atât de societatea politică a partidelor, organizaţiilor politice şi a publicului politic, cât şi de societatea economică formată din organizaţiile de producţie şi distribuţie. Societatea politică şi cea economică constituie instanţe mediatoare prin intermediul cărora societatea civilă poate influenţa procesele politico-administrative şi economice.

De-a lungul istoriei sale, viaţa asociativă a fost un loc al creativităţii, formării personale şi colective, educaţiei cetăţeneşti. Dezvoltarea vieţii asociative şi crearea de organe intermediare între guvern şi individ, are drept obiectiv favorizarea asumării de responsabilităţi de către cetăţeni şi implicarea lor în viaţa societăţii; dezvoltarea noţiunii de solidaritate colectivă.

În mod tradiţional, asociaţiile îşi asumă un rol esenţial pentru sănătatea ansamblului societăţii. Numeroase asociaţii au, mai cu seamă, sau exclusiv o funcţie prestatoare de servicii[1], ele acoperă lacunele existente, lărgesc evantaiul serviciilor deja oferite.

O altă funcţie importantă a numeroaselor asociaţii e rolul de pionier şi de novator în domenii extrem de variate, identificarea problemelor de la nivel local la nivel internaţional. Ele ajung adesea să stârnească profunde schimbări de atitudini. Drept exemplu pot fi aduse dezbaterile pe marginea egalităţii între sexe, a drepturilor omului, a „descoperirii" urgenţei pe care o reprezintă protecţia mediului etc.

---

1 Lester M. Salamon, America's Non-profit Sector, A Primer, 1999, p.15

O altă funcţie a asociaţiilor este rolul lor de apărător. Pe de o parte, ele pot apăra interese sociale speciale sau pot asigura protecţia unor grupuri sociale, economice, profesionale sau de altă natură. Pe de altă parte, ele pot acţiona pentru combaterea metodelor de acţiune sau a atitudinilor xenofobe, a absenţei posibilităţilor acordate femeilor sau a discriminării la care sunt supuse persoanele handicapate. În rolul de apărător asociaţiile veghează pentru ca fiecare să se bucure de drepturile şi de prestaţiile pe care le poate pretinde.

O funcţie fundamentală a asociaţiilor e cea de garant al anumitor valori în cadrul societăţii. În virtutea naturii lor specifice a compoziţiei şi obligaţiilor lor, ele păstrează şi favorizează valorile muncii neremunerate, ale iniţiativei şi ale participării active la viaţa socială, ale pluralismului, solidarităţii, protecţiei şi respectului minorităţilor.

În ciuda sau mai degrabă din cauza domeniului lor de acţiune pe sectoare şi adesea foarte fărâmiţat, ele reflectă varietatea problemelor şi preocupărilor oamenilor de rând cu mai multă exactitate decât partidele politice şi piaţa, care nu sunt în măsură să reflecte realităţi, după cum nici autorităţile publice nu le-ar putea înţelege.

Iniţiativele cetăţeneşti constituie în toată lumea acel element de „capital social”, fără care este imposibilă o dezvoltare eficientă a societăţii şi a unui stat democratic. Iniţiativele cetăţeneşti contribuie la formarea nu a unei democraţii formale, când după alegeri nu mai depinde nimic de cetăţeanul simplu, dar a unei democraţii bazate pe participarea cetăţenilor.

Organizaţiile neguvernamentale necomerciale, inclusiv asociaţiile obşteşti, sunt un mediator între stat şi populaţie, plasând adoptarea deciziilor în afara cadrului îngust al elitei politice, organizând un dialog public la subiectele cheie de dezvoltare a ţării, practicând autoguvernarea, afirmând o poziţie civică activă şi sentimentul de responsabilitate a oamenilor pentru soarta proprie şi soarta ţării în întregime.

Într-o societate în transformare economică şi structurală, când statul trebuie să adopte decizii mai puţin standard şi să încerce diverse stratageme de acţiuni politice, structurile cetăţeneşti au rolul de a transmite reacţia inversă de la populaţie spre conducerea statului; prin intermediul şi cu ajutorul lor organele oficiale primesc informaţii despre eficienţa sau neeficienţa acţiunilor sale şi a reacţiei societăţii la aceste acţiuni.

Într-o societate democratică pluralistă, unde prin definiţie se ciocnesc permanent interese de grup şi individuale contradictorii, anume structurile cetăţeneşti asigură o soluţionare paşnică şi legală a conflictelor. În societatea moldovenească, cu o tradiţie puternică de decizii unipersonale, directive şi suprimarea pluralităţii de opinii, acest rol al asociaţiilor obşteşti trebuie să deţină o pondere deosebită – deşi până acum nu a obţinut un context favorabil pentru dezvoltare.

Activitatea sectorului al treilea reduce decalajul dintre putere şi societate, reduce tensiunea socială, atenuează potenţialul protestatar al populaţiei. Datorită experienţei de auto-organizare şi gestionare, profesionalismului acumulat în ultimii zece ani, organizaţiile neguvernamentale reprezintă nişte resurse semnificative umane şi intelectuale, care pot contribui la elaborarea politicii statului în cele mai diverse domenii.

Anume iniţiativele cetăţeneşti, controlul civic şi educaţia pot contribui la fortificarea unui stat de drept, respectarea legislaţiei, apărarea drepturilor omului şi prevenirea corupţiei – cele mai stringente probleme, care încetinesc dezvoltarea ţării la momentul actual. Cu ajutorul structurilor civice este posibilă şi o mai mare transparenţă, respectiv, creşterea încrederii cetăţenilor pentru instituţiile statale.

A1. Date de bază

Sectorul asociativ din Republica Moldova a trecut deja calea de la iniţiative disparate la un actor social consolidat. La ora actuală în R. Moldova sunt mai mult de 2600 ONG[2]. Sectorul prezintă un sistem destul de puternic, care acumulează un volum tot mai mare în fiecare an de resurse umane, financiare, materiale şi instituţionale, precum şi un potenţial de acţiune civică. Problema principală a statului vis-à-vis de

2 Date din sursele Ministerului Justiţiei al Republicii Moldova, noiembrie 2001

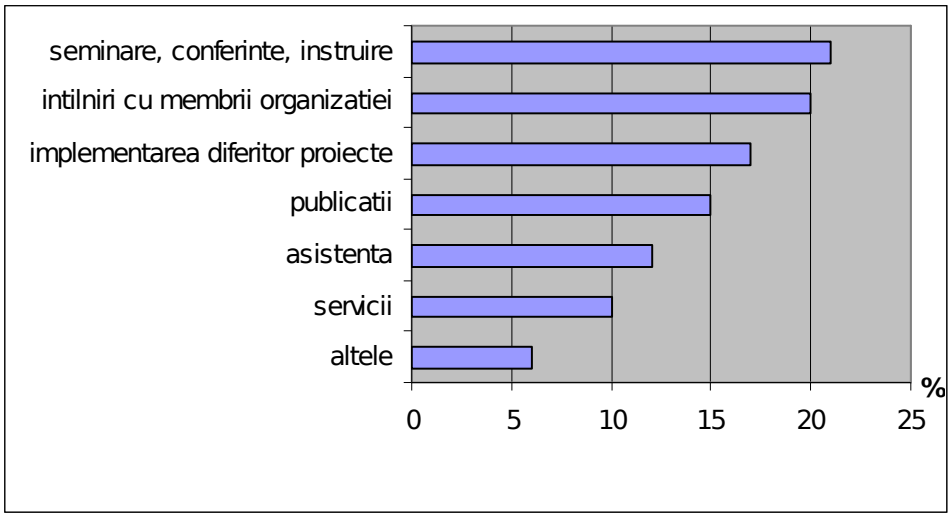
sectorul necomercial în ultimul deceniu a fost şi rămâne a fi absenţa unei strategii şi a unei tactici coerente şi raţionale de utilizare a acestui potenţial în continuă creştere.

Fig. *1.0*

Un studiu recent al Centrului CONTACT[3]

arată că circa 83% din ONG chestionate se identifică drept active (au desfăşurat activităţi în ultimii doi ani). Activităţile realizate în această perioadă sunt structurate în figura 2.0:

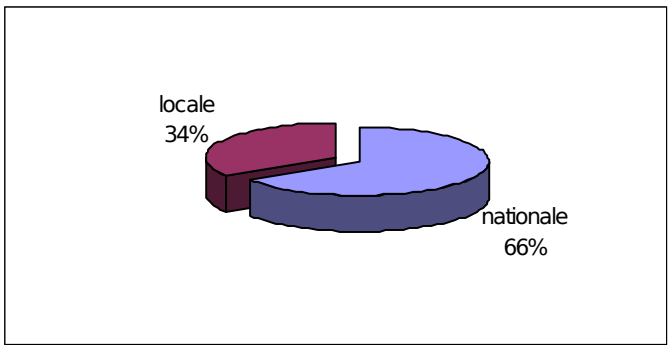
Fig. *2.0*



Oricum, aceste cifre nu pot măsura în profunzime nivelul de activitate, ceea ce înseamnă că nu se poate preciza în ce măsură ONG răspund nevoilor şi intereselor comunităţilor în care se desfăşoară activitatea.

În ultimul timp s-a realizat o creştere considerabilă a numărului ONG din regiuni (34% din numărul total de 2600 ONG – în comparaţie cu 4.7% în 1996[4]).

Fig. *3.*0



Această creştere a ponderii ONG în zonele rurale poate fi explicată prin reorientarea surselor finanţatorilor spre regiuni, cât şi prin rezultatele activităţii centrelor de resurse şi a organizaţiilor de tip umbrelă, care în ultimii ani au lucrat intens la dezvoltarea organizaţiilor locale. O trăsătură caracteristică pentru cea mai mare parte a organizaţiilor care *de jure* sunt naţionale este că *de facto* îşi desfăşoară activitatea preponderent în limitele municipiului Chişinău.

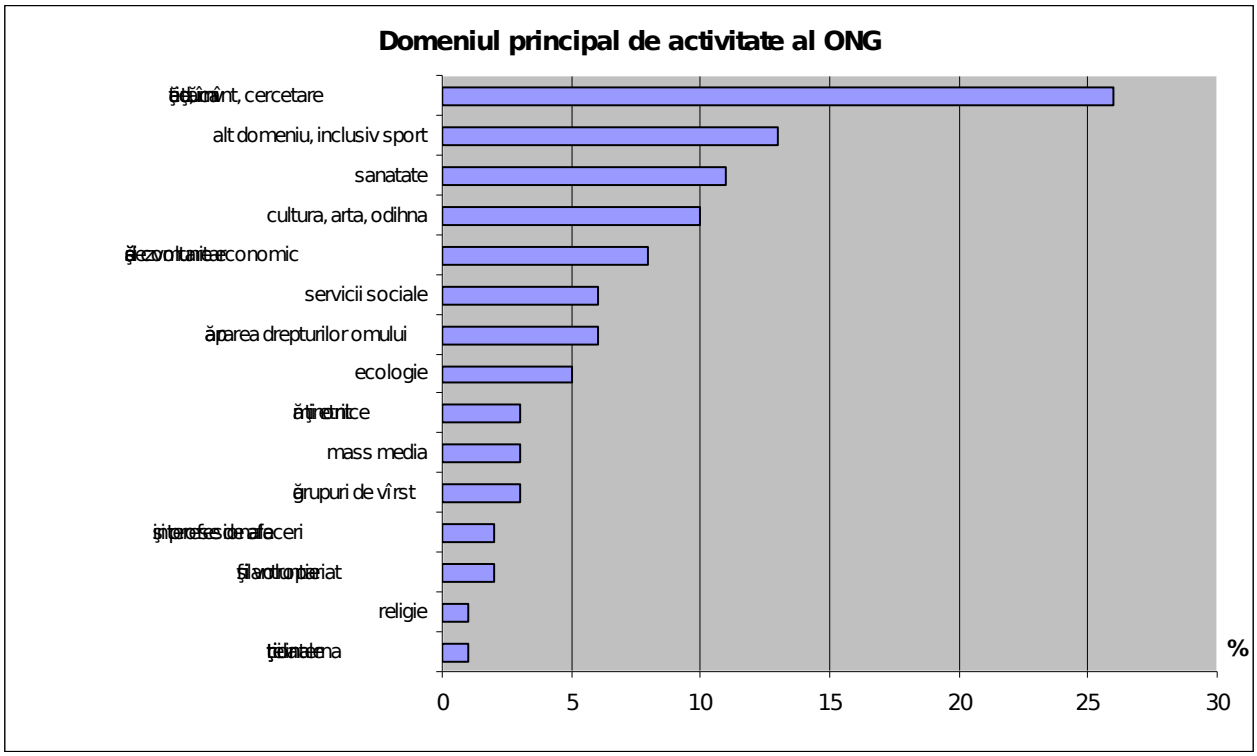
Conform datelor aceluiaşi studiu al Centrului CONTACT, domeniile principale de activitate ale ONG sunt:

Fig. *4.*0

---

3 Metodologia de cercetare aplicată: volumul eşantionului: 500 organizaţii neguvernamentale. Eşantion: stratificat, probabilist. Straturile eşantionului: două niveluri de organizare a ONG-urilor – naţional şi local, mediul rezidenţial (urban – rural), zona geografică: Nord, Centru, Sud. ONG-urile de nivel internaţional n-au fost incluse în eşantion. Eşantionare: Volumele straturilor au fost calculate proporţional cu numărul organizaţiilor neguvernamentale de pe listele oferite de Ministerul de Justiţie al RM şi APL. Organizaţiile neguvernamentale au fost selectate în mod aleator, utilizînd pasul statistic. Interviurile au fost realizate la sediul organizaţiilor de către operatorii de teren. Ancheta de teren: 18 - 27 februarie 2002. Calitatea culegerii datelor în teren şi veridicitatea înregistrării informaţiei a fost verificată de către reprezentanţii Centrului CONTACT.

4 conform Catalogului ONG din R. Moldova, 1997, p.10



Într-un cadru politic, economic şi social dificil, sectorului non-profit, celui privat şi celui public le revin responsabilităţi foarte mari, pentru că necesităţile sunt extinse ca amploare, au un caracter acut şi un impact profund. ONG joacă un rol important în toate domeniile de activitate prezentate în schema de mai sus.

A2. Cadrul legal

Legislaţia R. Moldova în domeniul reglementarii sectorului asociativ se află în fază de constituire. Începând cu 1995 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat un număr de legi care reglementează activitatea ONG: Legea cu privire la asociaţiile obşteşti (1996), Legea cu privire la Fundaţii (1999), Legea cu privire la Sponsorizare şi Filantropie (1995), Codul Fiscal. Proiectele noului Cod Civil şi al legii cu privire la organizaţiile necomerciale sunt în fază de examinare în Parlament.

La elaborarea cadrului legislativ au contribuit o serie de organizaţii neguvernamentale: Societatea Ecologică „Biotica", Centrul CONTACT, Centrul de Drept Necomercial, Fundaţia Soros, experţi naţionali şi internaţionali, finanţatori străini. Aceste eforturi nu s-au realizat totuşi într-un cadru de percepere sistematică din partea statului a organizaţiilor neguvernamentale, atât ca sector, cât şi ca importanţă a activităţii lor pentru stat.

S-au semnalat totuşi şi realizări în reforma legislaţiei cu incidenţă asupra activităţii ONG:

— Legea stabileşte o procedură de înregistrare clară şi relativ uşor de urmat

— Este acordat statutul de „organizaţie de beneficiu public" organizaţiilor care lucrează în interes public, spre deosebire de cele care se limitează la promovarea intereselor membrilor.

Există probleme stringente care necesită rezolvare:

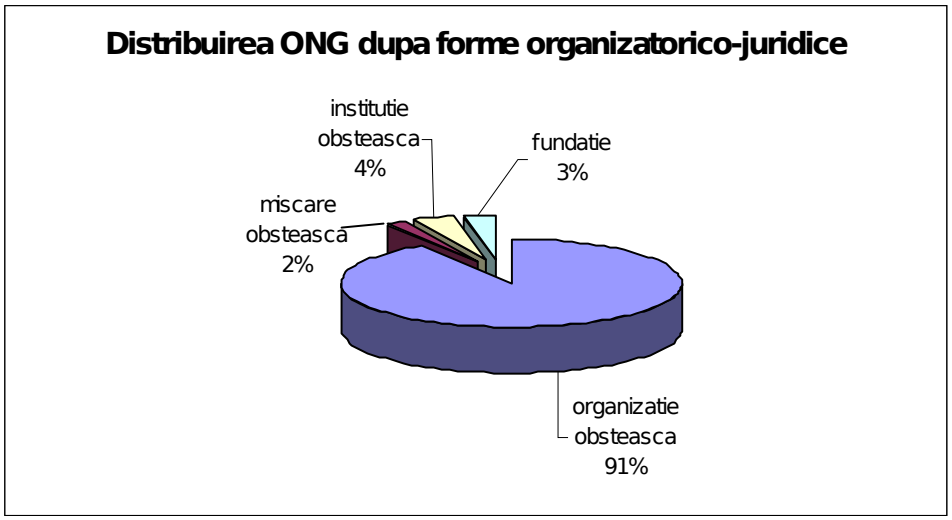
— Crearea climatului favorabil pentru finanţări din partea agenţilor economici şi donaţii individuale

— Instituirea unui mecanism transparent pentru acordarea finanţărilor din buget

— Reglementarea şi încurajarea prestării de servicii cu plată de către ONG

Conform legislaţiei în vigoare, asociaţiile obşteşti se pot constitui în una din următoarele forme organizatorico-juridice: mişcare obştească, organizaţie obştească, instituţie obştească, la care se adaugă şi fundaţiile. (vezi fig. 5.0)

Fig. *5*.0



Cadrul legal permite o înregistrare rapidă a ONG, dar rămâne în continuare destul de confuz la compartimentul reglementarea activităţii şi taxare a ONG.

Raportarea financiară existentă nu corespunde specificului sectorului. Standardele naţionale de contabilitate pentru ONG-uri, elaborate printr-un efort comun al sectorului, coordonat de Centrul pentru Reforme Economice, sunt în fază de discuţie la Ministerul Finanţelor al R. Moldova.

Cadrul legal permite oferirea de donaţii din partea persoanelor juridice organizaţiilor de beneficiu public, fapt pentru care au dreptul la o reducere a impozitelor din orice donaţie făcută în scopuri caritabile, cu condiţia că donaţia nu depăşeşte 7% din suma veniturilor în anul în curs. Agenţii economici au tendinţa de a raporta venituri mici în condiţiile impozitelor mari, şi în rezultat această prevedere nu lucrează eficient.

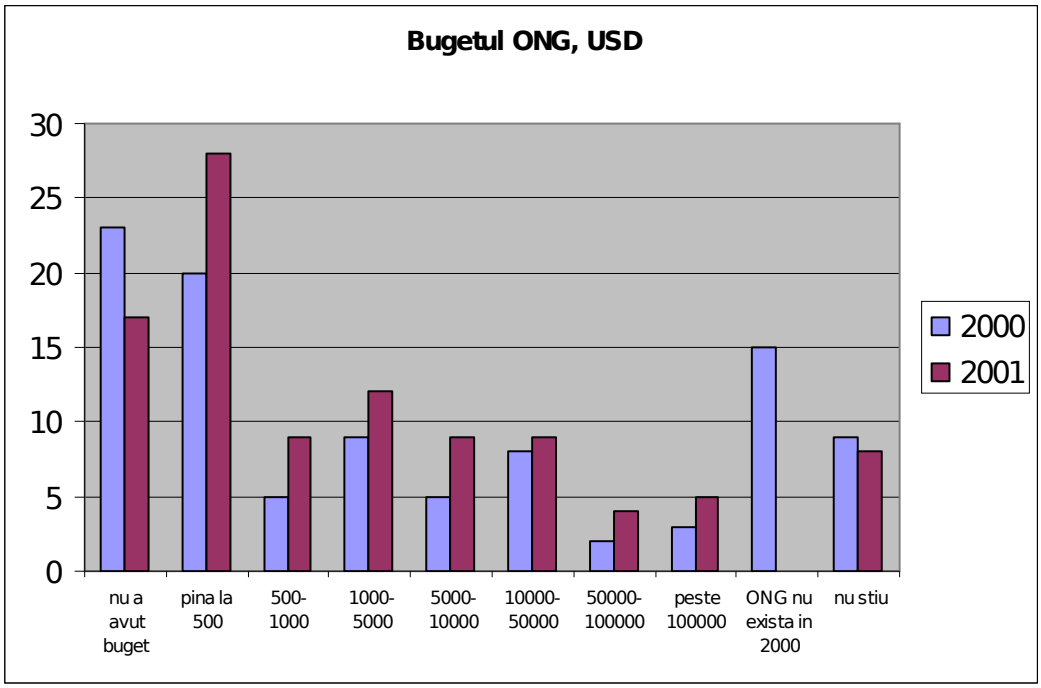
Lipsa exemplelor de lichidare a ONG-urilor de către stat pe motive politice sau arbitrare mărturiseşte despre faptul că legislaţia în vigoare protejează activitatea ONG-urilor. Procedura de lichidare este posibilă numai prin hotărârea instanţei de judecată.

Activitatea economică a ONG nu este stimulată şi nici suficient de bine reglementată de cadrul legislativ existent; în rezultat se micşorează semnificativ sursele de finanţare pentru sector. Din organizaţiile care prestează servicii (68% din numărul organizaţiilor chestionate în cadrul studiului CONTACT), 69% nu prestează servicii contra plată, iar alte 12% încasează până la 10% din costul serviciilor oferite (vezi tabelul 8, pag 37).

A3. Finanţarea

Putem observa o uşoară creştere a bugetelor administrate de ONG-uri în anii 2000 – 2001. (fig.6.0). Cea mai vizibilă este creşterea numărului organizaţiilor ce au administrat bugete mici; se pare că este impactul programelor pentru dezvoltarea ONG-urilor regionale.

Fig. *6.*0



Analizând sursele principale de finanţare a activităţii ONG-urilor, indicate de acestea în chestionarul Centrului CONTACT, trecem în revistă şapte surse: cotizaţiile membrilor organizaţiei, contribuţia fondatorilor, granturi, sponsorizări, veniturile de la serviciile prestate, venituri de la întreprinderile create de ONG, alocaţiile organizaţiilor de stat. Dintre acestea ONG-urile au indicat ca primele trei surse principale (în ordinea importanţei): granturi, sponsorizări, cotizaţiile membrilor organizaţiei. Ponderea finanţării din granturile acordate de organizaţii internaţionale şi/sau ONG-uri internaţionale demonstrează considerabila dependenţă a sectorului de sursele financiare din exterior.

Conform studiului Centrului CONTACT[5], finanţările din exterior acoperă majoritatea cheltuielilor pentru activităţi (39%), publicaţii (30%), cheltuieli de personal (27%) şi cheltuieli administrative (24%). Este clar că fără acest suport din exterior implementarea multor proiecte ale organizaţiilor neguvernamentale nu ar fi fost posibilă.

În primii câţiva ani de prezenţă în Moldova donatorii au dezvoltat strategii puternic influenţate de tradiţiile ONG-urilor din ţările de origine; ulterior marea majoritate a programelor de granturi au fost restructurate, luând în consideraţie necesităţile locale. În trecut donatorii tindeau să constituie organizaţii puternice în Chişinău, ceea ce a creat un decalaj semnificativ în dezvoltarea ONG-urilor din mediul urban şi rural. În ultimii 4 ani a avut loc o reorientare a finanţărilor spre regiuni, în paralel cu stimularea dezvoltării reţelelor şi a parteneriatului între instituţii de stat şi ONG-uri în proiectele finanţate de organizaţii internaţionale.

Spre deosebire de ţările din regiune, lipseşte totuşi un mecanism funcţional de coordonare între donatori şi de armonizare a finanţărilor pentru a răspunde necesităţilor strategice ale sectorului (forumul donatorilor).

Sursele de finanţare internaţionale nu acoperă toate sectoarele şi domeniile în care activează ONG-urile, necesităţile şi capacitatea de absorbţie fiind mult mai mari. Diversitatea finanţării străine pentru ONG-uri este de asemenea limitată în comparaţie cu ţările vecine, de aceea o parte din responsabilitatea pentru dezvoltarea sectorului non-profit din Moldova revine politicii câtorva donatori mai mari. (vezi tabel 6. pag 35)

În ultimii câţiva ani finanţatorii locali au început să ofere granturi mici organizaţiilor locale (de exemplu programul Dezvoltare Comunitară a Centrului CONTACT, care este un program de re-donare cu finanţare de la Fundaţia Soros Moldova). Finanţatorii locali sunt mai bine plasaţi pentru oferta de granturi mici, întrucât reacţionează mai rapid la schimbările nevoilor la nivel local. Potenţialul lor de

5 tabel 26, Studiul Centrului CONTACT, februarie 2002

a contribui la dezvoltarea sectorului este semnificativ.

Procedurile de finanţare pentru societatea civilă din partea administraţiei centrale sunt în mare măsură ad-hoc. Finanţările sporadice pentru uniunile de creaţie, organizaţiile minorităţilor etnice se caracterizează prin lipsa sistemelor clare şi transparente de alocare a fondurilor şi nu se bazează pe conştientizarea rolului jucat de organizaţiile neguvernamentale.

Administraţia locală, deşi dispune de fonduri limitate, oferă tot mai mult sprijin pentru activitatea organizaţiilor neguvernamentale.

Fondurile provenite din mediul de afaceri sunt foarte limitate. Cauza este lipsa unui cadru legal favorabil. ONG-urile consideră că mediul de afaceri ar putea deveni o sursă importantă de venit dacă sectorul va dezvolta o strategie pe termen lung (5 – 10 ani), care să pună temelia înţelegerii aprofundate a rolului ONG şi a conceptului de responsabilitate socială, dezvoltarea abilităţilor de atragere a fondurilor din partea sectorului privat, consolidarea credibilităţii şi vizibilităţii ONG.

Se conturează o tendinţă de creştere a numărului de ONG ce se angajează în activităţi de auto-finanţare prin prestarea de servicii, dar cadrul legal inadecvat reduce posibilitatea obţinerii finanţărilor în mod special pentru servicii sociale.

A4. Dezvoltarea instituţională

Dezvoltarea internă a sectorului non-profit poate fi caracterizată prin centre de resurse funcţionale, organizaţii-umbrelă şi forumuri şi conferinţe naţionale ale ONG-urilor, coaliţii ad-hoc, reţele.

Câteva centre de resurse pentru ONG oferă informaţii şi asistenţă organizaţiilor neguvernamentale (CONTACT; CREDO). Au fost iniţiate în 1997 forumurile bianuale naţionale ale ONG-urilor, care aduc subiectele de interes pentru sector în atenţia opiniei publice (până acum au avut loc 3 forumuri în 1997, 1999, 2001). Efortul de coaliţionare s-a consolidat şi la nivel local în 2001, prin forumurile regionale (de pregătire a forumului naţional) (vezi boxa 1). Ultimele două ediţii ale Forumurilor au fost însoţite de Târgurile ONG, care au contribuit semnificativ la sporirea vizibilităţii şi a importanţei sectorului în societate.

La compartimentul resurse informaţionale putem contabiliza Catalogul ONG-urilor, Cărţile Albe ale Forumurilor, studii ale sectorului, publicaţii ale ONG-urilor (Vocea Civică ş.a.), tot mai multe resurse electronice (web site-uri), care oferă un cadru pentru circuite informaţionale şi informare (în interiorul sectorului şi în exterior) despre dezvoltarea ONG-urilor din Moldova.

Consiliului Coordonator al Forumului Naţional al ONG-urilor din Moldova îi revine un rol important în menţinerea unui circuit informaţional.

Circuitul informaţional şi schimbul de experienţe pozitive este posibil de asemenea datorită organizaţiilor-umbrelă din domenii mai dezvoltate, de exemplu tineret (Consiliul Naţional al Tineretului din Moldova, care include 37 ONG de copii şi tineret), Forumul Organizaţiilor de Femei din Moldova (incluzând peste 40 ONG) 1[6]O, etc.

Boxa 1

Studiu de caz

Crearea Reţelei ONG-urilor active în domeniul social

În timpul derulării programului DFID „Iniţiative ale Societăţii Civile”, orientat în special spre susţinerea ONG ce îşi propun ca scop soluţionarea problemelor de ordin social din comunitate, a devenit evident că ONG-urile ce activează în acest domeniu au nevoie de consolidarea propriilor capacităţi şi de eforturi comune în vederea abordării problemelor în mod sistematic. Acelaşi lucru a fost simţit de întreaga comunitate în urma organizării Forumurilor regionale ale ONG-urilor pe parcursul anului 2001, care au relatat o dezvoltare continuă a ONG-urilor în domeniul mediului, educaţiei, problemelor gender, şi o prezenţă foarte slabă a organizaţiilor prestatoare de servicii sociale. Astfel, la şedinţa ONG-urilor învingătoare în

---

61 0 Carta Albă a Forumului II al ONG-urilor din Moldova, 4-6 noiembrie 1999, Chişinău.

programul „Iniţiative ale Societăţii Civile”, organizată în luna octombrie 2001, reprezentanţii a 9 ONG au identificat necesitatea consolidării eforturilor ONG-urilor din sectorul social prin organizarea unor întâlniri regulate ale reprezentanţilor acestora.

Aceste întâlniri au fost organizate lunar începând cu noiembrie 2001, cu susţinerea biroului DFID Chişinău şi cu aportul mai multor organizaţii neguvernamentale şi donatoare (Asociaţia Naţională de Promovare a Asistenţei Sociale, Centrul de Informare şi Dezvoltare privind Drepturile Copilului, Fundaţia Soros, ş.a.), la ele fiind invitaţi şi reprezentanţi de la ministere, alte organizaţii de stat, organizaţii municipale, organizaţii internaţionale şi donatoare.

Organizaţiile au identificat o serie de probleme comune (de ex. imperfecţiunea cadrului legal; lipsa de coordonare a activităţii şi resurselor între organizaţii şi chiar anonimatul în care se află multe dintre acestea (organizaţiile de la sate sunt practic izolate de restul ţării din cauza lipsei mijloacelor de comunicare), colaborarea la o fază embrionară cu administraţia locală, etc.

Toate organizaţiile identificate din domeniu s-au împărţit pe grupuri de beneficiari (familie şi copil, persoane cu dizabilităţi, refugiaţi, persoane nevoiaşe, grupuri profesionale, femei, persoane în vârstă, invalizi şi veterani, minorităţi etnice, HIV/SIDA) şi s-au întrunit în şedinţe pe domenii, alegând comitete de coordonare a grupurilor şi alcătuind un plan de activitate pe termen scurt şi mijlociu. Grupurile şi-au propus şi elaborarea unor strategii pe termen lung. La întrunirea generală din aprilie 2002, ONG-urile au aprobat schema de funcţionare a reţelei, care pe lângă nivelul menţionat deja – grupuri – mai are şi un Consiliu Coordonator al Reţelei, constituit din liderii grupurilor (aleşi după principiul rotaţiei); au fost identificate câteva domenii de interes general pentru întreaga reţea – instruire, informare şi crearea de parteneriate, şi au fost propuse acţiuni concrete pentru a realiza o serie de obiective din aceste domenii pentru beneficiul organizaţiilor din reţea.

Progresul realizat s-a datorat totuşi în mare măsură rolului de mediator asumat de organizaţiile finanţatoare internaţionale (în cazul dat DFID), care a fost perceput ca un mediu neutru favorabil unui dialog constructiv.[7]

A5. Cooperarea cu alţi parteneri / actori ai societăţii civile (sindicatele, biserica)

Observând structura relaţiilor cu diferiţi actori sociali în tab 7, pag 36., observăm că cele mai frecvente sunt cazurile de colaborare cu alte ONG-uri, APL/stat şi business.

Sunt împărţite aproape la egal procentele în cazul relaţiilor cu sectorul privat. ONG sunt mai mult nemulţumite de relaţiile cu partidele politice. Nu sunt mulţumite ONG-urile de colaborarea cu sindicatele, aici prevalând cel mai înalt procentaj pentru „deloc mulţumiţi”.

Relaţiile de colaborare cu sindicatele

Sindicatele parcurg o perioadă dificilă de reformare, de revizuire a rolului lor în societate şi regrupare interioară. Federaţia Sindicatelor şi Federaţia Solidaritate sunt forţele cele mai vizibile. Ambele înregistrează o comunicare bună cu puterea. Prezenţa reprezentanţelor acestor federaţii la şedinţele guvernului şi comisiilor parlamentare este un lucru obişnuit. Proiectele de legi sunt trimise de parlament către sindicate pentru expertiză legală. Această colaborare se datorează în mare măsură schimbul de cadre care a avut loc între sindicate şi putere. Deschiderea sindicatelor spre colaborarea cu alte componente ale societăţii civile precum şi creşterea nivelului transparenţei rămân a fi probleme importante.

Analizând cele două grafice de mai jos, observăm că 81% din ONG-uri nu au

7 Date oferite de biroul DFID Chişinău

relaţii de colaborare cu sindicatele şi doar 5% din ONG organizează activităţi în comun cu sindicatele. ONG menţionează printre cauzele nemulţumirii în relaţiile cu sindicatele lipsa unei comunicări eficiente (33%), lipsa intereselor comune (17%), necunoaşterea de către sindicate a activităţii ONG (15%), lipsa unor tradiţii de colaborare (15%), sindicatele nu doresc să colaboreze (13%).

Relaţiile de colaborare cu partidele politice

Doar 16% din ONG-uri colaborează cu partidele politice. Din numărul acestora sunt nemulţumiţi de calitatea relaţiilor 53%, deloc mulţumiţi – 5%, mulţumiţi – 35%. Printre cauzele nemulţumirii se menţionează lipsa intereselor comune (18%), lipsa tradiţiilor de colaborare (18%), lipsa unei comunicări eficiente (18%), partidele nu doresc să colaboreze (16%).

(Pentru comparaţie, Barometrul de Opinie Publică[8] (BOP) (martie 2002), la întrebarea „Câtă încredere aveţi în partidele politice?" indică 28% din opiniile exprimate de populaţie pentru *„nu am deloc încredere"* şi 40% *„nu prea am încredere"*). Merită accentuate primele două cauze din lista celor identificate de ONG-uri – lipsa intereselor comune şi lipsa tradiţiilor de colaborare.

Puţine ONG-uri identifică posibilităţi de conlucrare cu partidele politice, fie ele de opoziţie sau partide de guvernare.

Relaţiile de colaborare cu biserica

Biserica este una din instituţiile în care populaţia are cea mai mare încredere. La Serviciul de stat pentru problemele Cultelor sunt înregistrate 20 de culte religioase recunoscute de Stat. Populaţia ţarii este preponderent ortodoxă aceasta se confirma şi prin numărul de lăcaşuri bisericeşti ortodoxe existente: 1062 biserici, 37 mănăstiri, 10 schituri din numărul total de circa 2000 (conform datelor Serviciului de Stat pentru Problemele Cultelor, la 01.01.2002) Numărul bisericilor ortodoxe a crescut de la 194 în 1988 la 1062 în 2002.

Deşi Biserica prin legislaţie este separată de Stat, şi este garantat dreptul la religie, procedurile existente de înregistrare a cultelor, care implică „recunoaştere" din partea guvernului, nu exclud posibilităţi de abuzuri din partea statului. Se impune în acest sens o modernizare a legislaţiei.

Din circa 2000 de biserici (centre religioase existente) numai 31 sunt înregistrate drept organizaţii religioase de binefacere confesionale sau inter-confesionale, care sunt în general mai active în asistenţă socială. Constatăm că potenţialul diferitor confesiuni în domeniul asistenţei sociale nu este nici pe departe utilizat.

Din ONG numai 34% colaborează cu biserica. Dintre aceştia, 73% sunt mulţumiţi de calitatea relaţiilor de colaborare. Încrederea în biserică este înaltă şi conform datelor BOP: 30% din respondenţi au o oarecare încredere în biserică şi 40% au foarte multă încredere.

Relaţiile de colaborare cu sectorul privat

Mai mult de jumătate din ONG (59%) înregistrează relaţii de colaborare cu sectorul privat. Printre cauzele nemulţumirilor se evidenţiază: cadrul legal imperfect (23%), businessul nu este gata pentru colaborare (16%), lipsa unei comunicări eficiente (14%), capacităţile financiare reduse ale sectorului privat (13%), necunoaşterea de către business a activităţii ONG-urilor (12%).

Relaţiile de colaborare cu alte ONG-uri

Marea majoritate a ONG-urilor colaborează cu alte organizaţii din sectorul non-profit (93%). Mai mult de jumătate (54%) sunt mulţumiţi de această colaborare reciprocă. Printre cauzele de nemulţumire ONG-urile aleg ca cele mai frecvente: lipsa unei comunicări eficiente (28%), cunoaşterea reciprocă insuficientă (20%), lipsa informaţiei despre ONG (19%), lipsa de transparenţă în activitatea ONG (17%).

8 Sondaj de opinie realizat pe scară naţională

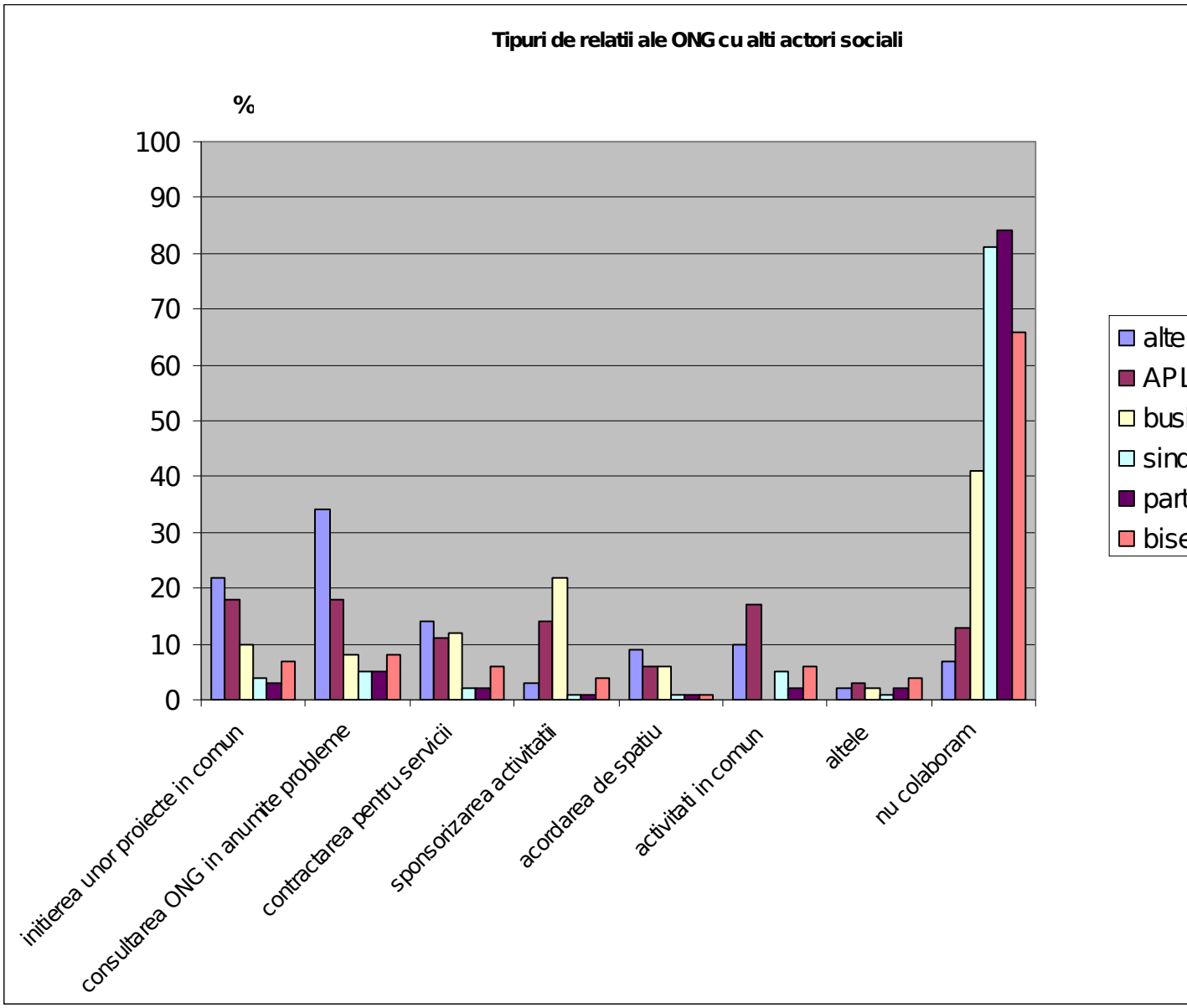

Tipuri de relatii ale ONG cu alti actori sociali
%
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
initierea unor proiecte in comun
consultarea ONG in anumite probleme
contractarea pentru servicii
sponsorizarea activitati
acordarea de spatiu
activitati in comun
altele
nu colaboram
alte
APL
busi
sinc
part
bise

Fig. *8*.0

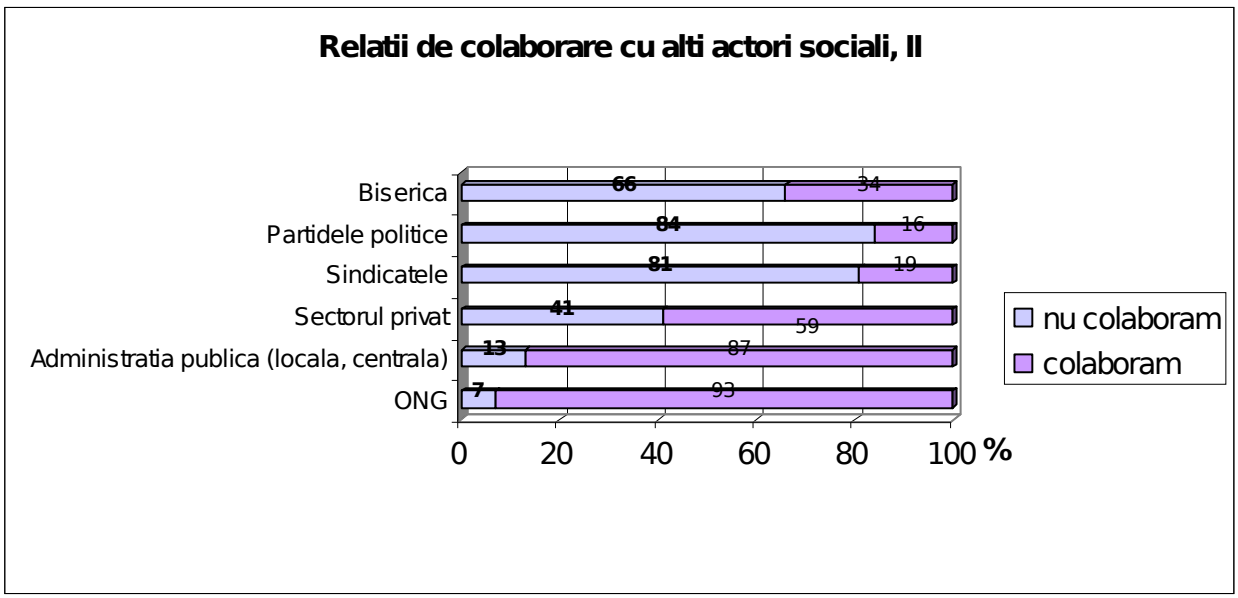
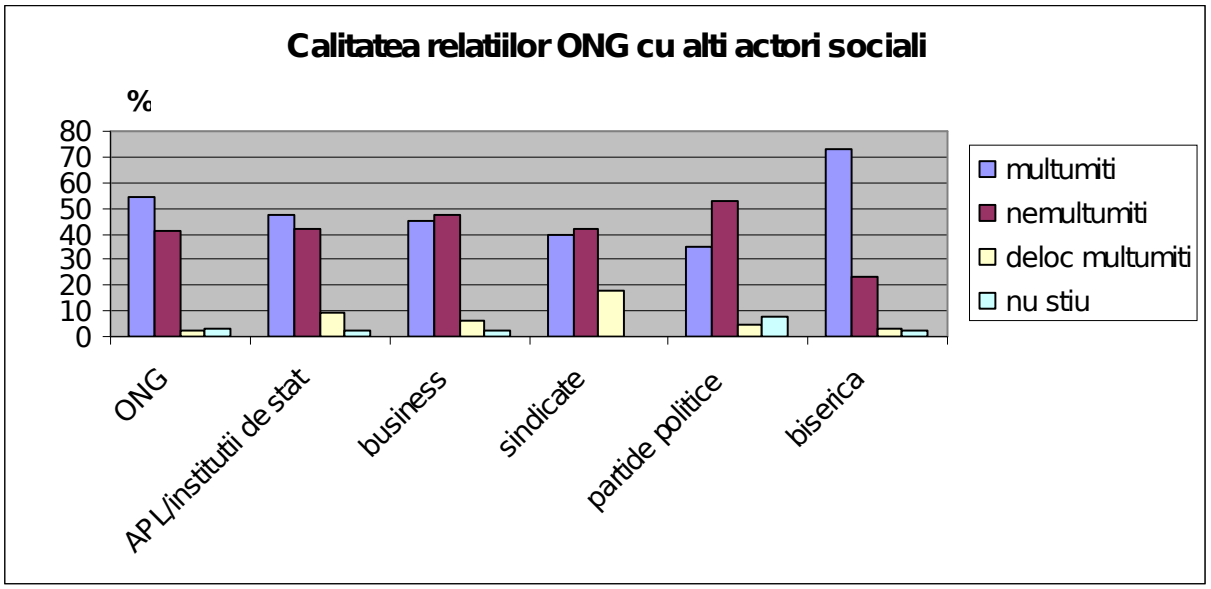

Relatii de colaborare cu alti actori sociali, II
Biserica
Partidele politice
Sindicatele
Sectorul privat
Administratia publica (locala, centrala)
ONG
66
34
84
16
81
19
41
59
13
87
7
93
0
20
40
60
80
100
%
nu colaboram
colaboram

Fig. *9*.0



A6. Societatea civilă în percepţia publicului

ONG-urile şi activitatea lor nu sunt cunoscute foarte bine de către opinia publică şi acest gol este perceput deja ca o problemă serioasă şi va constitui pentru multe din ele o direcţie prioritară de activitate în viitorul apropiat. Târgurile ONG, organizate în paralel cu Forumurile Naţionale au fost în acest sens un exerciţiu foarte util de prezentare publică pentru ONG-uri.

Datele Barometrului de Opinie Publică din martie 2002 la întrebarea „Câtă încredere aveţi în ONG-uri?" prezintă 26% pentru „oarecare, foarte multă încredere" şi 46% pentru lipsă de încredere. Restul de 28% sunt non-răspunsuri, şi credem că este un indice suplimentar al cunoaşterii fragmentare de către opinia publică a sectorului.[9]

ONG-urile din domeniile apărarea drepturilor omului, dezvoltarea economică şi comunitară, servicii sociale, mass-media, ecologie au un grad mai mare de vizibilitate în societate.

Atunci când activitatea ONG-urilor este prezentată de mijloacele de informare în masă, mesajul transmis este în general pozitiv.

Se impune creşterea gradului de transparenţă a ONG-urilor, îmbunătăţirea imaginii publice şi a credibilităţii sectorului prin evidenţierea impactului concret al activităţilor, implicarea unui număr mai mare de beneficiari şi susţinători, elaborarea Codurilor Deontologice pentru sector.

A7. Eficienţa sectorului / Impactul activităţilor

În ultimul deceniu ONG-urile, prin impactul activităţii lor, au influenţat semnificativ constituirea valorilor democratice

Există câteva exemple de bună practică în identificarea şi mediatizarea impactului ONG, însă practica identificării impactului unei activităţi nu este înţeleasă şi pusă în aplicare. Ar putea fi îmbunătăţită prin creşterea interesului organizaţiilor în evaluarea dezvoltării, promovarea bunelor practici existente şi instruirea unor specialişti în evaluare pentru a oferi sprijin în procesul de autoevaluare al ONG.

B. Societatea civilă şi guvernarea responsabilă

„Guvernare responsabilă" înseamnă (în sens larg) un spectru vast de practici, care îmbunătăţesc/maximalizează beneficiul public. Într-o interpretare mai îngustă, acest termen se referă la următoarele caracteristici, în cadrul societăţii civile şi mai ales în cadrul guvernelor: transparenţă, eficienţă, deschidere, spiritul de dialog, responsabilitate/raportare, respectarea legii, acceptarea diversităţii şi a pluralismului. În toate acestea sunt incluse practici pentru beneficiul grupurilor sărace şi marginalizate.

În contextul interacţiunilor dintre organizaţiile societăţii civile şi guverne, fiecare parte o influenţează şi o afectează pe alta. Este necesar să fie examinate capacitatea şi

9 BOP, martie 202

caracterul impactului fiecărei din părţi asupra celeilalte, ţinând cont de evoluţia lor în timp.

Contribuţia societăţii civile la guvernarea responsabilă ţine în esenţă de mijloacele prin care anumite interese, într-o formă organizată, ţin să influenţeze şi să stabilească relaţii cu instituţiile de stat. În acest proces, un rezultat de regulă este consolidarea legitimităţii statului şi a relaţiilor de încredere între funcţionari publici şi cetăţeni simpli

Contribuţia societăţii civile la guvernarea responsabilă poate fi sintetizată la patru capitole: politici publice şi procesul de luare a deciziilor; îmbunătăţirea prestaţiei statului; transparenţă şi informare; echitate socială şi respectarea legii.

B1. Politici publice şi procesul de luare a deciziilor

Organizaţiile societăţii civile pot avea un rol important în mobilizarea diferitor actori sociali în scopul unei participări mai eficiente/intense în procesul politic şi a guvernării publice. Grupurile înstărite şi social dominante sunt într-o poziţie mai avantajoasă pentru a se organiza şi, dată fiind prezenţa statutului social şi a unor resurse semnificative, sunt în stare să exercite o influenţă considerabilă asupra politicilor publice. Ele pot forma şi susţine organizaţii intermediare care să le reprezinte şi să le apere interesele într-o formă eficientă.

Grupurile sărace şi social dezavantajate sunt de obicei într-o poziţie mult mai puţin favorabilă pentru a exercita influenţă asupra politicilor publice şi a alocărilor de resurse. Descentralizarea menită să promoveze implicarea de la nivel local în procesul de luare a deciziilor ar fi eficientă numai dacă organizaţiile locale şi mişcările sociale pot organiza păturile sărace şi pot articula cererile lor la nivel local şi la nivele mai înalte.

Analizând rezultatele Barometrului de Opinie Publică din noiembrie 2001 şi martie 2002, la întrebarea „Cum credeţi, în ce măsură oameni ca Dvs. pot influenţa hotărârile importante, care se iau la nivelul localităţii Dvs?” observăm un răspuns majoritar *„în mică măsură, în foarte mică măsură/deloc”* (cumulat 72% din respondenţi în noiembrie 2001 şi 74% din respondenţi în 2002). Divizarea răspunsului între „în mică măsură” şi „în foarte mică măsură/deloc” între cele două sondaje a evoluat în sensul unei opţiuni considerabil mai mari pentru a doua variantă de răspuns (53% faţă de 39%).

La întrebarea „în ce măsură oameni ca Dvs pot influenţa hotărârile importante care se iau la nivelul întregii ţări?” răspunsul cumulat pentru *„în mică măsură, în foarte mică măsură/deloc”* în noiembrie 2001 este 76% şi în martie 2002 72%[10]. Aceste rezultate demonstrează că societatea civilă are foarte multe de realizat la acest compartiment.

Potenţialul de mediator între stat şi populaţie al organizaţiilor neguvernamentale din Republica Moldova este încă explorat insuficient şi în mare parte ignorat de alţi actori sociali. La Forumurile Naţionale ale ONG-urilor din Republica Moldova (1999 şi 2001) ONG-urile au identificat drept o prioritate iniţierea dialogului cu alţi actori sociali, ca un prim pas în definirea mai clară şi afirmarea rolului sectorului nonprofit în societate (în corelaţiile ONG-alţi actori ai societăţii civile, ONG-stat, ONG-sector privat). Una din realizările importante ale Forumului din 2001 au fost cele 5 forumuri regionale (Cahul, Comrat, Bălţi, Soroca şi Chişinău), în cadrul cărora ONG-urile împreună cu administraţia publică locală au propus soluţii pentru îmbunătăţirea condiţiilor de activitate ale ONG-urilor, ceea ce a constituit un rezultat calitativ de dialog constructiv la nivel local. Pentru comparaţie, la Forumul Naţional participarea administraţiei publice centrale şi interesul manifestat pentru Forum au fost destul de nesemnificative.

Analizând relaţiile ONG-urilor cu alţi actori sociali în ultimii câţiva ani, putem observa o creştere a numărului exemplelor de colaborare, atât la nivel naţional cât şi la nivel local. Odată cu creşterea numărului ONG-urilor în regiuni s-au intensificat exemplele de colaborare cu administraţia publică locală. Experienţa programului

10 Barometrul de Opinie Publică, martie 2002

„Dezvoltare Comunitară” şi experienţa Fondului de Investiţii Sociale din Moldova au demonstrat că parteneriatele la nivel local sunt posibile şi realizabile; în ambele programe parteneriatul presupune o contribuţie din partea comunităţii.

Conform unui sondaj realizat de FISM[11], beneficiarii consideră că implementarea microproiectelor în comunitatea lor a avut un efect social considerabil, deoarece a contribuit la îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă ale populaţiei, la creşterea gradului de responsabilitate a oamenilor din comunitate faţă de probleme comunităţii, la creşterea încrederii oamenilor în forţele proprii, la consolidarea autorităţii primăriei, la dezvoltarea relaţiilor de parteneriat între APL şi populaţia din sat. Prin colaborarea cu FISM liderii comunităţii şi populaţia au acumulat aptitudini de gestionare, experienţă în iniţierea, pregătirea şi implementarea microproiectelor, de lucru cu donatorii, au învăţat să organizeze tendere, să adune contribuţii, să asigure viabilitatea obiectelor renovate.

Mulţi au fost de părerea că colaborarea cu FISM a constituit pentru sate un impuls pentru dezvoltarea de mai departe a comunităţilor. Majoritatea liderilor au dorinţa de a implementa proiecte noi, de a folosi procedurile FISM pentru rezolvarea altor probleme ale comunităţii, de a dezvolta mai departe microproiectul realizat cu finanţarea FISM.

Relaţiile de colaborare cu administraţia publică locală şi centrală

Colaborează cu statul şi instituţiile sale 87% din ONG-uri şi doar 13% nu înregistrează relaţii de colaborare. Cele mai semnificative tipuri de colaborare sunt: iniţierea unor proiecte în comun (18%), consultarea ONG-ului în anumite probleme (18%), acordarea de spaţiu (17%), contractarea pentru anumite servicii/activităţi (14%). Participarea ONG-ului la luarea deciziilor deţine doar 11%. Dintre organizaţiile ce au relaţii de colaborare 47% sunt mulţumite de colaborare, 42% sunt nemulţumite, 9% – deloc nemulţumite (deci în sumă prevalează numărul celor nemulţumiţi). Printre cauzele nemulţumirii cele mai importante sunt: lipsa unei comunicări eficiente (17%), antrenarea slabă a ONG la discutarea şi luarea deciziilor (13%), necunoaşterea activităţii ONG (12%), lipsa de transparenţă în activitatea AP (12%), cadrul legal imperfect (11%), tendinţa AP de a subordona ONG-urile (10%).

Boxa 2

Studiu de caz

Implicarea organizaţiilor neguvernamentale din domeniul social în discutarea proiectului de lege cu privire la asistenţa socială.

ONG din domeniul social şi-au exprimat interesul la începutul anului 2002 (luna februarie) să participe la discutarea/comentarea proiectului de lege cu privire la asistenţa socială, aceasta fiind o lege cadru care reglementează şi activitatea ONG ca prestatori de servicii sociale şi ONG-urile fiind de părerea că în forma actuală proiectul are o serie de carenţe.

Reprezentanţii Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale (MMPS) nu au răspuns apelului de a participa la o şedinţă întrunind peste 30 ONG din domeniu şi de a prezenta proiectul de lege. ONG-urile prezente la şedinţă au decis să formeze un grup mai mic, întrunind reprezentanţi ai mediului academic, reprezentanţi ai ONG-urilor care desfăşoară o activitate de mai mulţi ani de zile în sectorul social, reprezentanţi ai Fondului de Investiţii Sociale din Moldova, ai Departamentului Municipal pentru Protecţia Drepturilor Copilului, ai unui proiect de asistenţă tehnică finanţat de DFID în MMPS pentru a examina proiectul de lege şi a pregăti comentarii în scris, care urmau a fi propuse funcţionarilor MMPS şi discutate împreună cu ei în cadru unui grup de lucru comun. Iniţiativa a fost susţinută şi de Programul Comisiei Europene pentru Securitatea Alimentară, care a iniţiat şi a promovat un dialog intens cu membri ai Guvernului R. Moldova pentru a încuraja prin acţiuni concrete de instituţionalizare un mediu favorabil dialogului (la un subiect de interes comun) între funcţionarii ministerului şi

11 Fondul de Investiţii Sociale din Moldova, FISM în opinia beneficiarilor, Chişinău, 2001

organizaţiile neguvernamentale ce lucrează în domeniu.

Grupul de lucru a elaborat un set de comentarii scrise, şi le-a transmis funcţionarilor din MMPS, responsabili pentru proiectul de lege. Au fost pregătite şi transmise MMPS avize ale experţilor străini (prin proiectul DFID) la proiectul de lege cu privire la asistenţa socială. Grupul de lucru s-a întâlnit în câteva şedinţe cu funcţionarii MMPS responsabili pentru pregătirea proiectului de lege şi comentariile propuse au fost discutate/analizate, urmând ca proiectul de lege să fie îmbunătăţit.

Iniţiativa este de un deosebit interes pentru toate părţile implicate în proces (funcţionari public, ONG, donatori), reprezentând un model de participare a societăţii civile la procesul de elaborare a politicilor publice.

B2. Transparenţă şi informare

Organizaţiile societăţii civile pot contribui la o guvernare responsabilă prin sporirea transparenţei şi a accesibilităţii informaţiei despre constituirea şi implementarea politicilor guvernamentale. Activităţi ale societăţii civile care servesc realizării acestor obiective pot fi: identificarea, publicarea şi distribuirea informaţiei despre subiecte de legislaţie, prevederi legale, bugetarea resurselor pentru cheltuieli publice, implementarea politicilor şi a programelor şi despre subiecte de interes special. Informaţia poate fi publicată şi distribuită direct de către grupuri în cadrul societăţii civile, sau prin mass media.

Aceste grupuri ale societăţii civile pot mobiliza cetăţenii să realizeze presiuni asupra guvernelor pentru implementarea legislaţiei existente şi să întreprindă acţiuni pentru a demasca şi acuza funcţionarii publici corupţi. Eforturile de îmbunătăţire a transparenţei în guvern pot contribui la reducerea sărăciei prin implicarea cetăţenilor în monitorizarea livrării resurselor menite dezvoltării şi în stoparea împărţirii resurselor în beneficiul propriu de către birocraţi şi elite locale. Aceasta sugerează un rol mai activ pentru societatea civilă, când actorii civici susţin activităţile de informare şi diseminare prin activităţi de mobilizare şi „public avocacy”. Un aspect important este şi transparenţa şi legitimitatea organizaţiilor societăţii civile, care nu poate fi luată ca axiomă.

În Republica Moldova sunt un număr de organizaţii neguvernamentale care prin misiunea şi activităţile desfăşurate contribuie la realizarea obiectivelor menţionate mai sus. Organizaţii ca Institutul de Politici Publice (IPP), Centrul pentru Investigaţii Strategice şi Reforme (CISR), Fundaţia Viitorul, Transparency International Moldova, Centrul pentru Formarea Europeană, Asociaţia pentru Dezvoltarea Democraţiei Participative (ADEPT) şi altele sunt cel mai aproape de definiţia clasică a „think tank”-urilor – organizaţii care au drept arie de activitate politicile publice, şi participă la ele prin analize de politici, elaborare de alternative/recomandări de politici, pot monitoriza implementarea politicilor de către stat şi au un loc special în organizarea dezbaterilor/forumurilor publice – a unui cadru de discuţie/informare a publicului larg despre politici. Aceste organizaţii au consolidat echipe de experţi şi personal permanent de o înaltă calificare.

Rezultatele activităţii acestor ONG-uri se bucură de un mare interes din partea unor grupuri-ţintă specializate (de exemplu instituţiile de stat beneficiază de analizele şi expertiza oferită de think-tank-urile existente), cât şi din partea publicului larg (proiecte ca Barometrul de Opinie Publică a IPP, rezultatele căruia sunt preluate cu mult interes de mass media, sunt comentate şi interpretate).

Unul din subiectele de interes special care ţin de acest domeniu este corupţia. Corupţia este considerată a avea „cel mai dezastruos impact asupra calităţii guvernării şi dezvoltării R. Moldova”[12].

Un număr de ONG-uri desfăşoară campanii de conştientizare publică în acest domeniu. Astfel, problema pericolului corupţiei pentru dezvoltarea democratică, economică, socială, şi a mediului în ţară a fost ridicată de către Centrul CONTACT

12 Transparency International Moldova, Corupţia şi Calitatea Guvernării: Cazul Moldovei.

(Forumul ONG-urilor), IPP (conferinţa „Pactul de Stabilitate în Europa de Est”), Fundaţia Viitorul (seminar la tema corupţiei politice). Organizaţia Transparency International Moldova încearcă să desfăşoare această campanie în mod regulat, organizând seminare cu instituţiile guvernamentale, oameni de afaceri, societatea civilă, reprezentanţi mass media, elaborând analize şi lansând publicaţii (o referinţă este raportul „Corupţia şi Calitatea Guvernării: Cazul Moldovei”, care face o evaluare a situaţiei actuale a corupţiei în sectorul public, identifică cauzele şi măsurile prioritare pentru combaterea eficientă a corupţiei). Totuşi, aceste activităţi pot servi doar ca o etapă iniţială a militării împotriva corupţiei.

Un număr mare de ONG-uri din Moldova desfăşoară activităţi care contribuie la sporirea transparenţei şi a accesibilităţii informaţiei despre constituirea şi implementarea politicilor guvernamentale şi acest subiect este de un interes tot mai mare pentru întreg sectorul non-profit. „Public Avocacy” a fost un subiect special al Forumului III Naţional al ONG-urilor din noiembrie 2001.

Consiliul Naţional al Tineretului din Moldova, SIEDO, Centrul CONTACT, Asociaţia Contabililor şi Auditorilor Profesionişti, Federaţia Naţională a Fermierilor din Moldova, Centrul Independent de Jurnalism, Federaţia Agrolnform, Centrul pentru Democraţie Participativă, Centrul pentru Informare şi Documentare cu privire la Drepturile Copilului, Centrul Naţional „SIPF” publică în mod regulat analize, buletine informaţionale, buletine electronice care servesc nu numai membrilor organizaţiilor lor, dar şi unui număr mare de cetăţeni. Situaţia este similară în cazul seminarelor şi a trainingurilor: la aceste activităţi participă nu numai membrii organizaţiilor neguvernamentale, dar şi funcţionari publici (activităţile de instruire organizate de Fundaţia Viitorul, Centrul CONTACT), agenţi economici (ACAP, Agrolnform, FNFM, MACIP, etc.), învăţători (SIEDO, Pro Didactica Centre, Junior Achievement, Mişcarea Ecologistă din Moldova, etc.). Există o serie de reţele funcţionale de distribuţie a informaţiei şi ele se extind permanent.

Elaborarea Strategiei de Reducere a Sărăciei şi Creştere Economică a R. Moldova oferă perspective semnificative pentru participarea organizaţiilor neguvernamentale la capitolul „informarea publicului larg” despre procesul de elaborare a documentelor intermediare şi a strategiei finale, metodologiile aplicate, despre gradul de participare publică (implicarea diferitor actori sociali în acest proces), implementarea strategiei, monitorizarea şi evaluarea ei. ONG-urile au un potenţial suficient pentru implementarea acestui gen de activităţi, dar implicarea lor va fi condiţionată atât de deschiderea statului pentru colaborare, cât şi de activismul lor.

B3. Îmbunătăţirea prestaţiei statului

Calitatea şi eficienţa serviciilor şi a cheltuielilor publice sunt inerente unei guvernări responsabile. Organizaţiile societăţii civile pot contribui la acest capitol prin lucrul direct cu guvernul la definirea, finanţarea şi livrarea serviciilor publice în diferite moduri: acestea pot lua forma parteneriatelor public-privat, în cadrul cărora organizaţiile obşteşti lucrează împreună cu instituţiile de stat în elaborarea şi prestarea serviciilor de sănătate şi educaţionale, prin mobilizarea fondurilor din mediul grupului-ţintă şi din alte surse, prin prestarea directă a serviciilor şi prin monitorizarea calităţii serviciilor oferite şi a gradului de acoperire a grupului-ţintă. În unele cazuri astfel de colaborări pot constitui baza unor sinergii, în care instituţiile de stat obţin o mai mare legitimitate şi îşi îmbunătăţesc prestaţia prin dezvoltarea unor relaţii de colaborare şi dialog cu societatea civilă care se bazează pe rezervele de capital social constituit la nivel de comunitate locală.

Parteneriatele eficiente stat-societate apar într-un context specific care întruneşte condiţii instituţionale şi politice, care variază de la caz la caz şi pot fi dificil de reprodus. Aceste condiţii şi tipurile de grupuri care pot forma astfel de parteneriate solicită o analiză comparativă mult mai detaliată pentru a determina în ce circumstanţe pot fi formate sinergiile.

Serviciile oferite de ONG-urile din Moldova reflectă adecvat cererea membrilor comunităţii, dar nu acoperă nici pe departe cantitatea şi diversitatea serviciilor de care comunitatea are nevoie la moment (vezi tab 1, pag. 30). Cu toate că ONG-urile au

identificat acest segment şi au început să-l valorifice, multe din ele sunt abia la început de cale, şi nu au nici instruirea, nici capacitatea necesară pentru a presta servicii competitive de o înaltă calitate. Solicitând finanţare de la diverşi donatori pentru susţinerea/implementarea proiectelor de prestare de servicii, puţine ONG-uri evaluează corect şi includ în proiect compartimentul de îmbunătăţire a calificării personalului/instruire (capacity building).

Organizaţiile neguvernamentale din R. Moldova prestează servicii în diverse domenii: sănătate, educaţie, asistenţă psihologică, planificarea familie, asistenţă pentru victimele violenţei de familie, alte servicii de asistenţă socială. În majoritatea cazurilor aceste servicii sunt plasate în medii urbane, deşi în ultimul timp au început să apară tot mai frecvent proiecte care sunt orientate spre soluţionarea problemelor sociale la nivel de comunitate.

Prestarea de servicii de către ONG este foarte frecventă în domeniul dezvoltare economică, agricultură şi dezvoltare rurală, protecţia mediului; exemple sunt Federaţia Naţională a Fermierilor din Moldova, Federaţia Agrolnform, organizaţiile neguvernamentale ce funcţionează ca centre de consultanţă prin contract cu ACSA (Asociaţia de Consultanţă şi Şcolarizare în Agricultură), Asociaţia Contabililor şi Auditorilor Profesionişti, alte centre de extensiune la nivel local. Activitatea lor oferă argumente în plus pentru o îmbunătăţire a cadrului legal ce reglementează prestarea serviciilor de către ONG-uri.

Atât la nivel naţional, cât şi la nivel local, administraţia publică recunoaşte tot mai mult importanţa ONG-urilor în prestarea de servicii. Datorită activităţii Fondului de Investiţii Sociale din Moldova, a proiectului Dezvoltare Comunitară a Centrului CONTACT, şi altor programe implementate în Moldova, administraţia publică locală pledează frecvent în favoarea prestării serviciilor de către ONG-uri; ONG-urile sunt considerate ca una din alternativele posibile pentru realizarea spectrului de servicii către populaţie, care au revenit APL în rezultatul reformelor.

Nu putem afirma totuşi că prestarea de servicii de către ONG este o practică general recunoscută în Republica Moldova. Publicul larg cunoaşte puţin activitatea ONG-urilor în acest domeniu, chiar dacă se fac acţiuni de publicitate/public awareness, ele sunt limitate la grupuri-ţintă specifice sau teritoriu geografic redus. Sunt unele cazuri când beneficiarii nu fac distincţie între ONG şi agenţi economici (ca prestatori de servicii), etichetând ONG-urile drept instituţii comerciale.

Nu există bază legală care ar permite ONG-urilor să participe pe picior de egalitate la tendere şi concursuri pentru prestarea de servicii. Conform legislaţiei actuale, numai instituţiile de stat şi agenţii economic sunt eligibili.

În majoritatea cazurilor prestarea de servicii este acoperită din granturi obţinute de la donatori străini şi nu prin contracte cu administraţia publică centrală sau locală. Ţinând cont de acest aspect, nu putem vorbi despre durabilitatea acestui tip de activităţi ale ONG-urilor.

Ca o prioritate pentru perioada imediat următoare se impune stabilirea unui cadru legal şi instituţional favorabil contractării de către stat a ONG-urilor pentru prestarea serviciilor. Mai ales în domeniul social, procesul iniţiat deja de elaborare a standardelor în asistenţa socială va facilita mult instituirea contractării, pentru că serviciile propuse de ONG vor putea fi evaluate conform unor standarde unice.

B4. Echitatea socială, drepturile şi respectarea legii

Participarea societăţii civile la guvernarea responsabilă la acest capitol are două caracteristici:

— Rolul de avocacy al organizaţiilor specializate în drepturile omului în exercitarea presiunii pentru implementarea legilor existente, propunerea unor iniţiative legislative şi a unor reforme instituţionale pentru îmbunătăţirea funcţionării şi responsabilităţii faţă de societate a organelor de stat de securitate şi poliţie

— Rolul protector al societăţii civile în protejarea indivizilor ameninţaţi de state represive, apărarea drepturilor lor prin procese legale oficiale, de exemplu prin prestarea de servicii paralegale grupurilor de cetăţeni care nu au acces liber la instanţele de judecată.

În Moldova putem enumera doar câteva exemple de avocacy, precum încercările sporirii controlului societăţii asupra forţelor armate, exercitate de Centrul de Studii Nord Atlantice. Comitetul Helsinki pentru Drepturile Omului din Moldova şi Clinica Juridică sunt organizaţii active în domeniul asistenţei juridice pentru pături dezavantajate şi categorii al căror acces la justiţie este îngreunat, persoane refugiate, intern strămutaţi.

Centrul de Studii Euro-Atlantice, Centrul de Formare Europeană, Fundaţia Viitorul, Institutul de Politici Publice, SIEDO, Comitetul Helsinki ş.a., practică în activitatea lor acţiuni de lobby, probând existenţa unei astfel de tendinţe.

Un exemplu elocvent de lobbism au fost acţiunile întreprinse de Asociaţiile primarilor şi ale funcţionarilor publici, care au reacţionat la declaraţia fracţiunii majoritare din Parlament de a modifica legislaţia pentru a realiza o nouă diviziune administrativ-teritorială (prin reîntoarcerea la raioane) şi au exprimat proteste la această iniţiativă, înaintând scrisori Preşedintelui Republicii, Guvernului, Parlamentului şi altor organisme europene.

C. Perspectivele ONG ca factori de influenta asupra procesului politic şi a guvernării responsabile

Astăzi este clar că statul e mai puţin ca niciodată în măsură să asigure de unul singur bunăstarea populaţiei, a cărei responsabilitate îi revine. Trebuie să spunem adio ficţiunii şi pornind de la un stat ce deţine aproape monopolul bunăstării cetăţeanului să începem a defini o altă abordare a problemelor societăţii, inspirându-ne mai mult din principiile de subsidiaritate şi parteneriat.

În rezultatul analizei evoluţiei sectorului şi a relaţiilor de colaborare cu administraţia publică centrală şi locală, putem observa o serie de premise (cel puţin din partea societăţii civile) pentru ca ONG-urile să exploreze şi să-şi afirme rolul de factori de influenta asupra proceselor politice şi a guvernării responsabile în general.

Aceste premise includ:

— Infrastructura în creştere, cu ONG prezente în zonele urbane şi rurale, organizaţii intermediare (organizaţii-umbrelă, centre de resurse, etc.), reţele de distribuire a informaţiei şi mecanisme de interacţiune şi coalizare

— Semnalam încercările de a formula planuri de acţiuni pe sectoare şi strategii intersectoriale

— Prezenţa mult mai activă (în comparaţie cu câţiva ani în urmă) în zonele rurale, la nivelul comunităţilor

— Exemple de colaborare activă şi eficientă cu administraţia publică locală

— Potenţial suficient în unele sectoare pentru a participa la dialogul cu instituţiile de stat în subiecte de politici

— ONG în unele sectoare au calificarea necesară pentru prestarea serviciilor

— Interesate tot mai mult în promovarea uni cadru legal şi instituţional adecvat pentru activitatea sectorului, contractare şi concesionare

— Existenţa unor iniţiative din partea unor structuri ale statului care propun, cel puţin la nivel de declaraţii, un parteneriat social.

Boxa 3

Discursul Preşedintelui R. Moldova în faţa organizaţiilor neguvernamentale, 22 martie 2002

„… Consider că a venit timpul să chibzuim serios la următoarele: cum ar putea organele puterii de stat să amelioreze radical interacţiunea cu organizaţiile neguvernamentale, sau chiar să le transmită o parte din atribuţiile lor? Bineînţeles, cu condiţia că li se vor aloca şi sumele de bani corespunzătoare, care oricum sunt prevăzute în bugetul de stat, dar nu întotdeauna sunt folosite eficient. la drept vorbind, trebuie să recunoaştem că organizaţiile neguvernamentale ar putea să îndeplinească mult mai eficient şi chiar cu mai puţine cheltuieli multe din sarcinile cărora statul, din diferite motive, nu prea le face faţă”.

„Puterea nu trebuie să se ascundă de oameni. În toate problemele

importante trebuie să fie organizate audienţe publice, să fie studiată opinia publică, să fie create comisii obşteşti alcătuite din specialişti calificaţi. Acest lucru trebuie să se facă la toate nivelurile de Guvern, de minister, de municipiu, sau de localitate rurală".

Vocea Civică, vol.8, nr. 2, martie-aprilie 2002, pag. *3 – 4*

Dacă încercăm să analizăm funcţionalitatea acestor premise şi suficienţa lor pentru funcţionarea ONG ca factori de influenţă, se conturează nişte factori defavorabili procesului:

Sectorul asociativ nu se percepe încă (în întregimea sa) ca un partener activ în procesul politic şi în guvernarea. Să nu uităm că în perioada iniţială de formare a ONG-urilor în R Moldova pentru multe din ele motivaţia era de a constitui o alternativa (self-help), punctul de pornire fiind dezamăgirea şi lipsa de încredere în instituţiile statului. Recunoaşterea necesităţii de colaborare cu alte sectoare, conştientizarea rolului ONG de participant activ la viaţa comunităţii şi a rolului său în dezvoltare la toate nivelele, încurajarea participării cetăţenilor la viaţa publică şi la definirea unor noi roluri şi responsabilităţi pentru comunităţi

Majoritatea instituţiilor de stat nu percep ONG-urile (ele fiind cei mai activi actori ai societăţii civile) ca factori de influenta în procesele politice şi nu le recunosc acest rol/drept. ONG-urile au foarte puţin acces la informaţia deţinută de instituţiile de stat (mai ales organele centrale), aceste instituţii la rândul lor accepta foarte greu în marea majoritate a cazurilor să prezintă ONG-urilor iniţiative de politici publice sau să participe la dezbateri ale politicilor, strategiilor, etc. Instituţiile de stat cunosc puţin activitatea ONG-urilor şi în acest context nu le recunosc abilităţile de implementare/executare a diverse programe, prestare de servicii. Mai ales ministerele în poziţia lor de responsabili pentru politicile în domenii tind să „încredinţeze" implementarea programelor/politicilor numai structurilor subordonate, iar în rarele cazuri când acceptă organizaţiile din sectorul asociativ ca participanţi la proces, tind să le impună un regim de control mai dur decât instituţiilor subordonate lor.

Organizaţiile neguvernamentale au făcut progrese considerabile în sensul consolidării sectorului/coalizării, dar totuşi o caracteristică generală este încă lipsa de încredere/suspiciunea între ONG-uri, coalizarea fragmentată. ONG-urile nu sunt încă suficient de consolidate ca forţă socială, nu au un cod deontologic, nu au direcţii comune de dezvoltare. Disensiunile interioare se resimt şi slăbesc capacitatea sectorului de a reacţiona solidar la tendinţele (din partea instituţiilor de stat de exemplu) nefavorabile dezvoltării sectorului.

Lipsesc abilităţile de avocacy şi coalizare cu alţi actori sociali. Depăşirea neîncrederii reciproce în relaţiile cu Sindicatele şi partidele politice rămâne a fi un obiectiv de lunga durată.

Dependenţa sectorului de finanţările din exterior este o problemă majoră. Depăşirea acestei dependenţe prin surse alternative de finanţare provenite din servicii contra plată, donaţii de la finanţatorii locali impun o coalizare şi promovare a imaginii precum şi eforturi de modificare a legislaţiei.

Asociaţiile reflectă puternic preocupări şi forţe sociale importante, de aceea trebuie să le consolidăm din toate punctele de vedere drept piloni de susţinere ai unei societăţi pluraliste, integraţi deplin în procesul deciziilor economice şi politice.

Guvernele ce se pun realmente în slujba cetăţeanului au în mod incontestabil nevoie de ele pentru că ele pot completa cu eficacitate acţiunea guvernelor. Pentru ca sistemele noastre democratice să poată supravieţui, guvernul trebuie să instaureze noi relaţii pozitive cu cetăţeanul. Asociaţii se numără printre intermediarii cei mai capabili să asigure contactul între guvernanţi şi guvernaţi.

La rândul lor în relaţiile cu guvernele, este extrem de important ca organizaţiile non guvernamentale să acorde atenţia şi prioritatea cea mai înaltă necesităţii absolute de a recunoaşte că este indispensabilă adaptarea şi punerea în practică a unei etici sănătoase, a transparenţei şi a responsabilităţii, toate apreciate la justa lor valoare – în

sistemul guvernamental şi în interiorul organizaţiilor însăşi.

Boxa 4

Vom încerca să examinam o posibilitate pentru ONG-uri de a se afirma ca factori de influenta în procesele politice şi guvernarea responsabilă în contextul social-politic şi economic actual al R. Moldova.

Strategia de reducere a sărăciei şi creştere economică (PRSP)

Elaborarea Strategiei de Reducere a Sărăciei şi Creştere Economică a R. Moldova oferă perspective semnificative pentru participarea organizaţiilor neguvernamentale la capitolul „informarea publicului larg" despre procesul de elaborare a documentelor intermediare şi a strategiei finale, metodologiile aplicate, despre gradul de participare publică (implicarea diferitor actori sociali în acest proces), implementarea strategiei, monitorizarea şi evaluarea ei.

ONG-urile au un potenţial suficient pentru implementarea acestui gen de activităţi, dar implicarea lor este condiţionată atât de deschiderea statului pentru colaborare, cât şi de activismul lor.

Credem că ONG-urile trebuie să folosească mai activ reţelele existente de comunicare şi colaborare. Este un instrument foarte util şi funcţional mai ales pentru exerciţiile de informare la etapa iniţială a însuşi organizaţiilor neguvernamentale despre PRSP – aspecte teoretice şi posibilităţi de intervenţie pentru ONG-uri – cât şi la o etapă ulterioara a publicului larg despre PRSP şi participarea populaţiei la discutarea elementelor cheie ale strategiei.

ONG-urile trebuie să folosească o strategie mai activa şi persistenta de promovare (prin mijloacele de informare în masa şi alte mecanisme) a abilităţilor lor şi a interesului pentru participarea la PRSP. Nu au fost mediatizate până la momentul actual nişte propuneri clare din partea sectorului (sau a unor structuri reprezentative) pentru realizarea unor sau altor activităţi la etapa de pregătire a strategiei.

ONG-urile trebuie se folosească mai activ potenţialul altor actori sociali (sindicatele, patronatul, mass media, ş.a.) pentru a-şi promova ideile şi propunerile. Strategia de reducere a sărăciei este un subiect de interes major pentru comunitatea donatorilor din R. Moldova, deoarece prin însăşi statutul ei de strategie cadru PRSP va servi drept baza pentru orientarea multor programe de asistenta ale donatorilor în R. Moldova. ONG-urile trebuie să folosească mai activ posibilităţile de finanţare oferite de donatori pentru realizarea şi implementarea strategiei, cât şi să vină cu iniţiativa unor dialoguri comune cu donatorii şi instituţiile de stat privind elementele-cheie ale strategiei şi procesul de elaborare a ei.

1. Cine sunt beneficiarii Dvs?[13]

		Cetăţenii din localitate	Fermierii / antreprenorii	Autorităţile publice	Femeile	Alte ONG-uri	Tineretul, copiii	C purile sociale defavo ate
Nivel de organizare	Naţional	18%	6%	9%	8%	10%	21 %	1
	Local	24%	7%	5%	7%	6%	27 %	1
Domenii	Educaţie, învăţământ, cercetare	16%	3%	8%	6%	9%	31 %	1

13 Aici şi în continuare tabelele sunt din sursele studiului Centrului CONTACT, februarie 2002

	Mass-media	16%	13%	9%	0%	16%	16%	1
	Dezvoltarea economică şi comunitară	26%	24%	12%	7%	7%	10%	1
	Apărare a drepturilor omului	17%	5%	13%	13%	11%	15%	1
	Servicii sociale	14%	5%	2%	5%	7%	19%	4
	Minorităţi etnice	23%	0%	4%	15%	8%	19%	1
Mediu rezidenţial	Urban	18%	6%	8%	8%	9%	23%	1
	Rural	30%	11%	6%	7%	5%	23%	7
Regiune	Nord	21%	6%	4%	10%	5%	26%	2
	Centru	18%	6%	9%	7%	10%	22%	1
	Sud	38%	9%	5%	5%	3%	23%	1

2. În ultimii 2 ani aţi desfăşurat careva activitate?

		DA	NU
Nivel de organizare	Naţional	86%	14%
	Local	77%	23%
Domenii	Educaţie, învăţământ, cercetare	82%	18%
	Mass-media	86%	14%
	Dezvoltarea economică şi comunitară	85%	15%
	Apărarea drepturilor omului	90%	10%
	Servicii sociale	87%	13%
	Minorităţi etnice	77%	23%
Mediu rezidenţial	Urban	84%	16%
	Rural	72%	28%
Regiune	Nord	79%	21%
	Centru	84%	16%
	Sud	78%	22%

3. Organizaţia Dvs. prestează careva servicii?

		DA	NU
Nivel de organizare	Naţional	69%	31%
	Local	67%	33%
Domenii	Educaţie, învăţământ, cercetare	72%	28%
	Mass-media	58%	42%
	Dezvoltarea economică şi comunitară	77%	23%

	Apărarea drepturilor omului	62%	38%
	Servicii sociale	70%	30%
	Minorităţi etnice	70%	30%
Mediu rezidenţial	Urban	69%	31%
	Rural	66%	34%
Regiune	Nord	67%	33%
	Centru	68%	32%
	Sud	72%	28%

4. Care a fost bugetul organizaţiei Dvs. pentru anul 2000?

		Nu am avut buget	Până la 500 USD	501 – 1.000 USD	1001 – 5.000 USD	5001 – 10.000 USD	10.001 – 50.000 USD	50.001 – 100.000 USD
Nivel de organizare	Naţional	20%	18%	6%	10%	6%	10%	3%
	Local	30%	25%	4%	8%	3%	3%	1%
Domenii	Educaţie, învăţământ, cercetare	24%	19%	4%	9%	4%	9%	5%
	Mass-media	33%	33%	0%	8%	8%	0%	0%
	Dezvoltarea economică şi comunitară	29%	9%	6%	9%	3%	9%	0%
	Apărarea drepturilor omului	27%	8%	0%	4%	15%	8%	4%
	Servicii sociale	22%	22%	7%	7%	7%	4%	0%
	Minorităţi etnice	10%	30%	10%	0%	0%	10%	0%
Mediu rezidenţial	Urban	23%	19%	5%	10%	6%	8%	2%
	Rural	21%	30%	7%	7%	0%	5%	2%
Regiune	Nord	25%	25%	3%	9%	5%	2%	0%
	Centru	19%	20%	6%	10%	6%	9%	3%
	Sud	50%	19%	6%	3%	0%	9%	0%

5. În ultimii 2 ani aţi obţinut careva sprijin de la donatori?

		DA	NU
Nivel de	Naţional	65%	35%

organizare	Local	52%	48%
Domenii	Educaţie, învăţământ, cercetare	66%	34%
	Mass-media	75%	25%
	Dezvoltarea economică şi comunitară	56%	44%
	Apărarea drepturilor omului	69%	31%
	Servicii sociale	63%	37%
	Minorităţi etnice	10%	90%
Mediu rezidenţial	Urban	61%	39%
	Rural	61%	39%
Regiune	Nord	47%	53%
	Centru	65%	35%
	Sud	44%	56%

6. Care sunt relaţiile ONG-ului Dvs. cu donatorii?

	Nu cunosc donatorul	Nu colaborăm	Am înaintat proiecte, dar nu am obţinut finanţare	Am înaintat proiect şi am obţinu finanţare
Fundaţia Soros Moldova	2%	48%	17%	24%
TACIS	10%	73%	7%	4%
Banca Mondială	2%	72%	12%	6%
USIS, Ambasada SUA	6%	66%	10%	11%
UNICEF	9%	70%	5%	8%
PNUD	19%	64%	4%	5%
Centrul CONTACT	6%	50%	6%	5%
CPBR	45%	47%	1%	2%
Guvernul Elveţiei	18%	71%	5%	2%
USAID	25%	61%	2%	6%
FISM	25%	66%	2%	3%
CORDAID	43%	51%	1%	2%
Consiliul Europei	12%	70%	5%	3%
DFID	34%	49%	7%	3%
NOVIB	50%	46%	1%	2%
Fundaţia Mott	48%	48%	1%	1%
Ambasada Marii Britanii	13%	74%	4%	2%
Ambasada Olandei	16%	73%	3%	3%
Alţi donatori	2%	14%	4%	25%

7. Sunteţi mulţumiţi de relaţiile de colaborare a ONG-ului Dvs. cu instituţiile?

	Mulţumiţi	Nu prea mulţumiţi	Deloc mulţumiţi	Nu colaborăm
APL, instituţiile de stat	47%	42%	9%	13%
Sindicate	40%	42%	18%	81%
Mass-media	62%	34%	3%	22%
Partide politice	35%	53%	5%	84%
Business	45%	47%	6%	41%
Biserică	73%	23%	3%	66%
Alte ONG-uri	54%	41%	2%	55%

8. A câta parte din serviciile Dvs sunt contra plată?

		Nu prestăm servicii contra plată	Până la 10%	10 – 30%	30 – 50%	50 – 75%	r 7
Nivel de organizare	Naţional	63%	17%	7%	4%	2%	
	Local	81%	2%	3%	4%	6%	
Domenii	Educaţie, învăţământ, cercetare	65%	9%	8%	1%	5%	
	Mass-media	43%	43%	14%	0%	0%	
	Dezvoltarea economică şi comunitară	65%	12%	0%	4%	8%	
	Apărare a drepturilor omului	81%	13%	0%	0%	0%	
	Servicii sociale	74%	11%	5%	0%	5%	
	Minorităţi etnice	100%	0%	0%	0%	0%	
Mediu rezidenţial	Urban	67%	13%	6%	4%	4%	
	Rural	83%	3%	3%	7%	0%	
Regiun	Nord	86%	0%	7%	2%	2%	

e	Centru	64%	15%	7%	4%	3%	
	Sud	78%	4%	0%	5%	4%	